

## Раздел 2

# ИСТОРИЯ РОССИИ XX в.

*О. Н. Богатырева*

### **Правовое регулирование местного управления в императорской России в начале XX в.**

Российская империя, несмотря на то, что являлась государством с самодержавной формой правления, допускала и использовала плюрализм различных форм местного управления, пытаясь оптимизировать общее управление. В условиях модернизации царское правительство вынуждено было уменьшать правительственную опеку и расширять самодеятельность общества в деле удовлетворения местных потребностей общества. В результате существенных модификаций к началу XX в. состав провинциальных учреждений чрезвычайно расширился и усложнился. Совет по делам местного хозяйства при Министерстве внутренних дел в 1914 г. констатировал: «Новые судебные и контрольные учреждения, земские начальники, земское и городское самоуправление, общинное крестьянское самоуправление, корпоративное дворянское и мещанское самоуправление образовали “пестрое нагромождение разнокалиберных присутственных мест, выборных собраний, их исполнительных органов и коронных должностных лиц, между собой не связанных ...находящихся в условиях нездоровой розни, препятствующей плодотворной работе”»<sup>1</sup>.

Еще в ходе реформ Александра II губернский и уездный уровни управления были дополнены системой волостей, которая становится повсеместной, распространяясь на все категории крестьянства. С коронными учреждениями сочетались всесословные губернские и уездные органы земского и городского самоуправле-

ния. Однако на уровне волости – низовой административно-территориальной единицы России – сохранялось самоуправление сословное. Совокупность административных задач, возложенных законом на высшие учреждения коронной администрации – губернские правления, значительно уменьшилась в связи с учреждением земских и городских органов самоуправления и реорганизацией судебной системы. Вместе с тем значительным образом сократилась и компетенция губернаторов, за которыми осталось лишь право контроля и утверждения некоторых постановлений органов самоуправления. Реорганизация институтов местного управления была отмечена совершенно новым явлением, а именно привлечением земских (общественных) элементов в состав правительственных органов. Так, например, в состав уездных и губернских по крестьянским делам присутствий входили председатели соответствующих земских управ (должности выборные).

Область самостоятельной деятельности органов земского и городского самоуправления состояла из предметов хозяйственного характера. Это привело к участию в управлении местным хозяйством двух различных по своему началу властей. Несмотря на то, что выборные от общества и правительственные органы после земской и городской реформы были разведены в разные стороны, действовать им приходилось в одних и тех же сферах. Так, земство должно было заботиться о продовольственном обеспечении населения, но это же входило и в обязанности губернатора. О местном благоустройстве проявляли заботу города, земства, а также губернатор, градоначальник, полицмейстеры и уездные исправники. То же касалось и здравоохранения, о котором заботились как земство, так и губернатор с врачебными отделениями губернских правлений.

В результате указанного разделения функций в системе местного управления произошло противопоставление правительственных и общественных учреждений. Земские и городские учреждения были образованы наряду с коронной администрацией и не были связаны с ней в одну общую административную систему. Поэтому все местное управление оказалось, по словам Н. М. Коркунова, «проникнуто дуализмом, основанным на противопоставлении правительственного и земского начала»<sup>2</sup>. Складывалась парадокс-

сальная ситуация. С введением самоуправления вопросы местного управления все больше и больше переходили в руки земских и городских учреждений, а власть, напротив, продолжала сосредоточиваться в руках правительственных органов (губернатор, губернское правление, полиция). Задачи, которые осуществляли земские и городские управы, имели большей частью государственный характер, а между тем законодательство рассматривало их как институт гражданского права, ставя на один уровень с частными обществами. Так, не имея административной власти, земство в случае необходимости принудительного осуществления своих распоряжений не могло самостоятельно их выполнить, а должно было, как и частные лица, обращаться к содействию правительственных органов<sup>3</sup>. Очень точно охарактеризовал эту ситуацию крупнейший российский правовед А. Д. Градовский, считавший, что «в руках правительственных мест и лиц (губернатор, губернское правление, полиция) осталась власть без компетенции, в руках земских учреждений сосредоточилась компетенция без власти, а сами земства превратились в “администрацию incognito”»<sup>4</sup>.

Существенный изъян, на наш взгляд, имел уездный уровень управления. Хозяйственная деятельность здесь возлагалась на земские учреждения, которые были лишены государственного статуса, полицейская власть находилась в руках исправника, а главой уездного управления считался уездный предводитель дворянства. Он возглавлял большинство уездных присутствий и комиссий, председательствовал в земских собраниях. Однако фигуры, подобной губернаторской, в уезде не было. Именно здесь, на наш взгляд, находилось «слабое звено» местного управления, так как в пореформенный период дворянство постепенно теряло свои экономические позиции, расплывалось. Корона, озабоченная укреплением губернаторской должности, парадоксальным образом оставляла уезд без государственной власти, сохраняя здесь сословное дворянское управление и не наделяя земства соответствующими властными полномочиями. При такой системе губернии, в которых отсутствовали дворянские собрания (например, Пермская и Вятская), испытывали существенные трудности и в подборе кадров, и в общем уездном руководстве.

Обратимся теперь к главной персоне местного управления императорской России – губернатору. Несмотря на децентрализацию управления и довольно значительное сужение полномочий, за губернатором сохранялась основная власть в губернии. Он по-прежнему являлся главой местной администрации, высшим должностным лицом в губернии, назначавшимся на этот пост непосредственно императором по представлению министра внутренних дел. Определение «хозяин губернии» исчезло из текущего законодательства, но по сути губернатор оставался таковым. Он возглавлял губернское правление, являлся председателем различных (более 10) совещательных губернских учреждений: присутствий, комитетов и комиссий, в его непосредственном подчинении находилась вся губернская и уездная полиция. Власть губернатора если не прямо, то косвенно распространялась на учреждения всех ведомств, находившихся в губернии<sup>5</sup>.

На губернатора был возложен надзор за законностью действий органов местного самоуправления с правом протеста и остановки решений. Ему обязательно доставлялись все постановления городских дум и земских собраний. Но в то же время он являлся органом активного местного управления. Функции надзора и управления оказались нераздельно слитыми в составе его компетенции: право надзора явилось лишь внешней оболочкой другого существенного права – управления<sup>6</sup>. Как указывал российский правовед С. А. Корф, именно это соединение несоединимого составляло главнейшее зло в положении губернатора на протяжении всего XIX в., но вместе с тем «именно оно и продолжало оставаться одним из основных принципов конструкции губернаторской должности»<sup>7</sup>.

Правительство не могло не заметить, что власть незаметно ускользает из рук ее главных представителей – губернаторов, о чем оно не раз выражало свою озабоченность<sup>8</sup>. Уступая шаг за шагом свою распорядительную власть, не слишком ли поспешно правительство ослабило атрибуты своего значения? Губернаторы сетовали, что реформы последнего времени давно уже лишили губернатора того значения, которое принадлежит ему по закону<sup>9</sup>. В обращениях в правительство звучало опасение, что «присутствие новых самостоятельных общественных установлений, приносящих

несомненную пользу экономическому быту страны ...поколебало веру в необходимость существования местных административных органов»<sup>10</sup>.

Все указанные административные проблемы побудили верховную власть в начале XX в. сформировать ряд комиссий по преобразованию губернских и уездных учреждений. Определенным этапом в стремлении верховной власти реформировать систему местного управления стала деятельность особой комиссии под председательством министра внутренних дел В. К. Плеве для выработки очередного проекта административной реформы. Созданию комиссии предшествовало опубликование 26 февраля 1903 г. высочайшего манифеста, в котором содержалось повеление о «незамедлительной» потребности преобразования губернского и уездного управления «для усиления способов непосредственного удовлетворения многообразных нужд земской жизни трудами местных людей, руководимых сильной и закономерной властью, перед Его Величеством строго ответственной»<sup>11</sup>.

Как мы уже указывали, правительство стремилось к установлению единства местной администрации и объединению всех губернских учреждений. Но в то же время потребности модернизации заставляли власть создавать в губернии новые присутствия, комитеты и комиссии (питейное присутствие, лесоохранный комитет, комитет попечения о народной трезвости, горнозаводское и фабричное присутствия и др.). Жизнь государства усложнялась, появлялись новые задачи и требования, с которыми существующий порядок управления уже не справлялся. Административная практика в очередной раз ставила перед правительством дилемму: передавать государственные функции самому обществу или, не упуская из своих рук ни крупницы власти, продолжать мыслить и действовать за него. Плеве в силу своих консервативных устремлений мог пойти только по второму пути, не полагаясь на самостоятельность общества. Из цитированного выше царского манифеста он взял лишь идею о необходимости «сильной власти» и направил работу комиссии исключительно в этом русле. Правительство вместо того, чтобы начать передавать государственные функции самому обществу, продолжало думать и действовать за него. Поэтому основной принцип предстоящей реформы, ярко выражен-

ный в манифесте 26 февраля 1903 г. об усилении губернаторской власти, был лишь дальнейшим логическим развитием идей XIX столетия.

Согласно высочайшему указанию в феврале 1903 г. была открыта особая комиссия по преобразованию губернского и уездного управления на началах объединения надзора за деятельностью всех местных административных учреждений (как правительственных, так и общественных) в особом губернском совете под руководством губернатора. Ему предполагалось возратить прежнее значение «хозяина губернии», насколько это представится возможным по современным условиям местной жизни и деятельности как общественных учреждений, так и местных органов центральной власти различных ведомств. Государь император высказал пожелание, чтобы должность губернатора при предстоящем преобразовании местных учреждений была поставлена именно так<sup>12</sup>.

Основой для работы комиссии стали три записки В. К. Плеве, неоднократно повторявшего сравнение местного управления с «рассыпанной храминой»<sup>13</sup>. Суммируя их содержание, выделим основные направления предполагаемых преобразований. Во-первых, это стремление к общей централизации всей губернской администрации и усиление административной власти губернатора. Во-вторых, упорядочение и упрощение губернского управления путем упразднения части коллегий и объединения всей губернской администрации в специальном совете. В-третьих, предоставление губернатору особых прав по отношению к местному самоуправлению, в особенности по отношению к «строптивым земствам»<sup>14</sup>. Как видим, приоритетное направление работы комиссии – усиление губернаторской власти.

Важно отметить, что комиссией был поставлен один из принципиальнейших вопросов местного управления в императорской России: должен ли губернатор осуществлять функции надзора или также и функции управления. Ответ на него был вполне традиционным: власть надзора губернатора понималась как весьма активная функция. С одной стороны, губернатор должен был заботиться «о благе жителей всех состояний управляемого им края», с другой стороны, он обязан был иметь «высший надзор за исполнением всех законных постановлений и требований».

Таким образом, предложенные меры не могли устранить неопределенность, неясность и запутанность законодательства. Правительство так и не решилось на значительную реформу. С. А. Корф объяснял эту нерешительность сознанием того, «что стоит лишь дотронуться до основ административного строя... все здание могло рухнуть»<sup>15</sup>. Вследствие этого, начав свою работу 27 февраля, «комиссия по преобразованию губернского управления» 5 марта уже закончила свои занятия.

С целью децентрализации государственного управления в апреле 1903 г. по указу императора было созвано Особое совещание под председательством члена Государственного совета С. Ф. Платонова о «передаче дел, имеющих местное значение, из центральных государственных учреждений в учреждения местные»<sup>16</sup>. Совещание единогласно признало, что почти во всех министерствах и главных управлениях «производится значительное количество дел, которые не имеют государственного значения в истинном смысле этого слова и поступают (нередко в ущерб своевременности по удовлетворению местных нужд) на разрешение центральной власти»<sup>17</sup>. Члены совещания признали, что «на почве правительственных и общественных учреждений в губерниях... могла бы последовать передача местной власти из центральных учреждений относительно небольшого количества дел»<sup>18</sup>. Планировалось передать губернаторам, губернскому начальству, местным губернским по крестьянским делам присутствиям некоторые дела. Например, по первому департаменту Правительствующего сената – «дела еврейские, о праве причисления или перечисления в купеческое или мещанское общество, о праве приобретения недвижимого имущества, о принятии в русское подданство, о праве жительства»<sup>19</sup>. Критики этого проекта отмечали, что «разработанная членом Государственного совета С. Ф. Платоновым децентрализация ничего не имеет общего с научным термином. Это лишь передача полномочий из высших инстанций в подчиненные в том же бюрократическом порядке, тогда как правильного решения страна ожидала от передачи полномочий местным общественным деятелям»<sup>20</sup>.

Вскоре началась русско-японская война, затем В. К. Плеве был убит эсерами, и манифест 26 февраля 1903 г. практического осуществления не получил. Однако проблема реформирования мест-

ного управления оставалась, превратившись к началу XX столетия в одну из острейших проблем страны. Правительство, как мы видели, давно осознавало необходимость перестройки всей системы местного управления, но на радикальную перестройку не решалось. Но едва ли правильно усматривать главную причину в боязни власти. Скорее здесь присутствовал не только и не столько страх, сколько осознание неготовности самого общества к столь радикальному шагу. Многочисленные попытки правительства, начиная с Александра II, провести масштабную реорганизацию всей системы местного управления заканчивались полумерами, частичными изменениями. И дело здесь не только в том, что «замшелые» реакционеры и консерваторы тормозили реформы. Среди правящей российской элиты было немало хорошо образованных людей, преимущественно юристов с широким кругозором, придерживавшихся в основном умеренных, а отнюдь не реакционных взглядов, понимавших необходимость реформ<sup>21</sup>. Но, во-первых, власть прекрасно понимала, к какой болезненной ломке приведет радикальная перестройка всех элементов местной системы. А во-вторых, социальная и культурная асимметрия российского общества заставляла усомниться в успехе реформ. В литературе довольно много сказано о традиционном, патриархальном сознании основного населения империи – крестьян, о слабом распространении грамотности в среде крестьян, мещан и рабочих<sup>22</sup>. Историки не раз отмечали политический индифферентизм широких народных масс. Расширение компетенции местного самоуправления, включение крестьянского самоуправления в общую административную систему, создание мелкой земской единицы требовали более высокого уровня политического сознания по сравнению с тем, которым они еще обладали. Крестьянского кругозора и знаний не доставало, чтобы понять, как организована и функционирует власть, какое место в обществе отводится народу<sup>23</sup>. Процесс превращения россиян из подданных в граждан шел слишком медленно, не успевал за быстрой динамикой экономического роста.

«Верхи» не решались на крупномасштабные перемены и передачу своих полномочий широким слоям населения в силу их политической незрелости и низкого уровня образования, резонно опасаясь за свою власть. Но в то же время участие в местном са-



моуправлении способствует политическому воспитанию народа, росту его гражданского самосознания. Чтобы вырваться из этого замкнутого круга, нужны были широкая просветительная деятельность, а также политическая воля власти и сильный лидер, способный взять на себя ответственность за судьбу страны. Как справедливо считает В. П. Булдаков, спасение было в творчестве самих людей, расширении диалога власти с общественностью, и, самое главное, смысл всех реформ в России мог состоять только в воспитании народа<sup>24</sup>.

Основные тенденции развития местного управления, выявившиеся на рубеже веков, были сфокусированы в проектах кардинальной административной перестройки премьер-министра П. А. Столыпина, выработанных в 1907 г. Он считал преобразование местной администрации важнейшей составной частью своей политической программы. Как в 1861 г. проведение крестьянской реформы потребовало переустройства местного управления, так и в начале XX в. преобразование губернской и уездной администрации представляло собой политический вывод из столыпинской аграрной политики. Однако цели административной реформы были гораздо шире, чем просто адаптация к новой системе землевладения. Ей придавалось значение «не просто практической, но политической реформы». Она должна была стать основным этапом на долгом пути изменений в самой природе и организационной структуре империи.

Из всех известных реформ и законопроектов пореформенной России программа П. А. Столыпина была самой обширной, масштабной и касалась всех структурных элементов системы местного управления. Действительно, первое, что поражает во всех его проектах, – это широта преобразовательного размаха. Одним разом заново должна была перестроиться вся система местных учреждений, создававшаяся в течение многих десятилетий. Намечалось провести полное переустройство всей системы местных правительственных и общественных учреждений, как административных, так и судебных. Из существующей организации местного управления почти ни одно звено не должно было остаться незатронутым. Подлежали упразднению крестьянские сельские общества, волостные суды, земские начальники, уездные съезды, уездные

по воинской повинности присутствия и распорядительные комитеты. Волость из союза крестьянских обществ преобразовывалась в территориальный округ, население которого, без различия условий, составляло одну самоуправляющуюся организацию. Соответственно коренным образом менялся характер должности волостного старшины. Создавалась новая организация сельского общественного управления – земельные и поселковые общества. Уездный предводитель дворянства лишался ведущего положения, которое он занимал в уезде как председатель большей части уездных учреждений, и становился рядовым членом вновь создаваемого уездного совета. Учреждался целый ряд новых правительственных должностей. Одновременно предполагалось преобразовать земские учреждения с расширением круга лиц, имеющих право участвовать в них. Намечалась также коренная реформа полиции<sup>25</sup>. Рассматривались и более радикальные перемены, однако они были отложены, учитывая враждебное отношение царя к децентрализации (в особенности к рассматриваемой идее разделения России на девять крупных регионов, наделенных значительной автономией по типу американских «штатов» или германских «земель»)<sup>26</sup>.

Справедливость требует признать, что все реформы, которые либо провел, либо планировал провести П. А. Столыпин, в той или иной форме проектировались в министерстве до его прихода к власти. Однако он, по выражению американского историка Ф. Вчисло, «вдохнул в них жизнь»<sup>27</sup>. Заметим также, что П. А. Столыпин имел преимущество перед другими реформаторами, так как, имея опыт регионального управления, он сам был очень хорошо знаком с губернской и уездной жизнью, детально знал ее недостатки.

Важным шагом в деле подготовки административных реформ стало учреждение в составе МВД Совета по делам местного хозяйства, открывшегося в ноябре 1908 г. под председательством П. А. Столыпина. В его состав вошли выборные представители от земских губерний (в том числе 13 губернских предводителей дворянства), 10 губернаторов и представители центральных управлений МВД и некоторых других министерств<sup>28</sup>. Именно здесь сосредоточилась основная работа по выработке проектов перестройки местного управления. Осенью 1908 и весной 1909 г. Со-

вет по делам местного хозяйства рассматривал проекты уездной и губернской реформ. Общее присутствие Совета избрало три комиссии для предварительной разработки законопроектов, состоящих из губернаторов, губернских предводителей и представителей земств и городов. Председательство в Совете было передано товарищу министра, сенатору С. Е. Крыжановскому.

Заседания Совета были открыты речью П. А. Столыпина, в которой он подчеркивал настоятельность реформы имперской администрации. Относительно главных основ реформы им были приведены следующие доводы. Во-первых, необходимость «объединения власти в губернии» для ликвидации ведомственной политики на местах. Во-вторых, устранение существующей обособленности администрации от выборных, административно-хозяйственных органов (земских, городских), устранение существующей розни, а порой и вражды между ними. В-третьих, необходимость правильной организации института административной юстиции. В-четвертых (на этом премьер-министр настаивал особо), фактическое отсутствие на уездном уровне институтов государственной власти, замена ее институтами общественного всесословного (земства) и сословного (предводитель дворянства) самоуправления настоятельно требовало учреждения главы уездного управления<sup>29</sup>. Отсутствие сильной уездной власти особенно сказалось в революционный период, «когда у администрации не оказалось на местах ответственных руководителей»<sup>30</sup>. Можно, на наш взгляд, провести аналогию с губернской реформой Екатерины II, когда после пугачевской «смуты» правительство озаботилось состоянием местного управления, показавшего свою слабость в крестьянской войне.

Таким образом, МВД стремилось ликвидировать дуализм местных властей: создать условия для соединения в одной системе государственных и земских органов как взаимозависимых составных частей.

Общей моделью местного управления должна была стать следующая система. Во главе губернии стоял губернатор как представитель высшей власти. Его сильная власть, по мысли законодателя, должна была объединить всю систему управления. Взамен коллегий предлагалось учредить губернский совет, состоящий из помощников губернатора, начальников отдельных ведомств, гу-

бернского предводителя, председателя губернской земской управы, городского головы губернского города и двух членов по избранию (от земского собрания и от городской думы). Объединение управления в руках губернского совета положило бы предел той пагубной разрозненности, на которую указывали все предшествующие правительства и комиссии.

Наряду с губернской реформой предполагалось реорганизовать и уездное управление. Администрация уезда формировалась по следующей схеме: уездный начальник, его помощники, уездный совет, участковые начальники и уездная полиция. Уездный начальник являлся своего рода губернатором в миниатюре. Он назначался и увольнялся министром внутренних дел. Надзор уездного начальника за должностными лицами строился тождественно с надзором губернатора. Положение уездного совета очень напоминало положение губернского. Он также должен был стать «высшим в уезде правительственным местом», действующим в составе всех должностных лиц уезда и членов по выбору от земского собрания и городской думы <sup>31</sup>.

Вопрос о председателе уездного совета привел к разногласиям в «Уездной комиссии» под председательством председателя Московской губернской земской управы Н. Ф. Рихтера. Пытаясь уйти от сословного принципа в местном управлении и предвидя трудности замещения вакансий предводителей дворянства, правительство предлагало допустить совмещение поста уездного начальника с должностью уездного предводителя. Столыпин был убежден, что только руководство ответственного чиновника могло обеспечить единство уездной администрации, и ради этого нельзя «пожертвовать настоятельными нуждами момента в пользу освященного столетием или, по крайней мере, несколькими десятилетиями авторитетного положения предводителей дворянства»<sup>32</sup>. Основной аргумент правительства – в современном уезде нет сильной власти, нет объединения, предводители зачастую находятся в отлучках. Довод оппонентов – предложение комиссии создает двоевластие в уезде и нарушает единство управления, чем «наносится сильный удар всему построению проекта». Совет не пришел к общему мнению. Одна группа защищала бюрократическую систему централизации уездного управления согласно проекту мини-

стерства, другая же отстаивала сословные дворянские интересы<sup>33</sup>. Было высказано опасение, что проект приведет к чрезмерной бюрократизации уездного управления в ущерб земскому началу. Исходя из этого, Совет отклонил предложение о возможности совмещения должностей уездного начальника и предводителя дворянства<sup>34</sup>. Наконец, по коренному вопросу о председателе уездного совета подавляющее большинство совета по делам местного хозяйства высказалось в пользу того, чтобы председатель уездного совета был уездным предводителем дворянства, а не начальником уездного управления. При окончательном голосовании по этому вопросу 39 голосов было отдано за проект МВД и 30 голосов – за председательство уездного предводителя дворянства<sup>35</sup>. К маю 1911 г. проект был пересмотрен в Департаменте общих дел, причем основное отличие переработанного в нем проекта от варианта 1907 г. состояло в том, что председательство в уездном совете вверялось уездному предводителю дворянства. Однако дальнейшего движения проект не получил.

В современной литературе отмечается, что в замене уездного предводителя дворянства как главы всех уездных административных коллегий назначаемым правительственным чиновником не было ничего специфически антидворянского. Это был объективный процесс. Предводитель дворянства (занимавший эту должность «из чести», без жалования) числился председателем любого уездного коллегиального органа. Число таких коллегий росло, а ряды местного дворянства редели. Совет министров сетовал на оскудение дворянского землевладения, не позволявшего подыскать подходящих кандидатов для замещения должностей предводителей<sup>36</sup>.

Важное и особое место в программе местных реформ отводилось сельскому и волостному общественному самоуправлению. Правительство намеревалось создать вссословные союзы самоуправления. Низшей ячейкой системы местного самоуправления предполагалось сделать сельское общество (округ), включающее общинные и частновладельческие земли, кроме владений крупных помещиков. Следующую ступень составляла волость, охватывающая сплошную территорию, которая включала в себя сельские общества и частные владения. Во главе волости находился выборный представительный орган. Волость являлась хозяйственной и административной единицей, выполнявшей и полицейские функции<sup>37</sup>.

Что касается земских начальников, то с уничтожением в сельской жизни сословного начала должен был измениться сословно-административный характер и их должности. Они заменялись бессословными участковыми начальниками, причем судебная власть передавалась мировым судьям <sup>38</sup>.

Основной недостаток действующей системы сельского управления составители законопроекта усматривали в двойственном характере сельского общества, которое совмещало в себе функции хозяйственного частнопроводного союза с обязанностями низшей административной единицы. Вследствие этого в компетенцию сельского общества вошли предметы, не имеющие между собой ничего общего, и оно часто должно было «обслуживать интересы, совершенно разнородные по существу и различные по их субъектам»<sup>39</sup>. Поэтому правительство стремилось разграничить хозяйственные и административные функции и создать две общественные организации – земельное общество и бессословное поселковое общество. Первое прикреплялось к земельной общине, второе – к селению<sup>40</sup>.

Административные проекты П. А. Столыпина неоднократно подвергались анализу в отечественной и зарубежной историографии<sup>41</sup>. Как показал американский исследователь Ф. Вчисло, порядок и реформы действительно составляли сущность политики П. А. Столыпина, но он попытался установить новый национальный порядок: «перестроить общественную основу самодержавного правительства и способствовать развитию нового понимания национальной политической жизни»<sup>42</sup>. Исследуя свою гипотезу путем рассмотрения не только деятельности премьер-министра во главе центрального правительства в 1906–1907 гг., но также и его плана местной реформы, историк сделал следующее заключение: ни по своим политическим взглядам, ни по своему психологическому складу П. А. Столыпин не хотел отказываться от государственного вмешательства в жизнь страны<sup>43</sup>. В этой связи можно указать также на оценку, которую дал деятельности Столыпина в этом направлении С. А. Корф, полагавший, что «национальная окраска» столыпинских проектов заключается в «вооружении губернаторов всей возможной полнотой власти»<sup>44</sup>. Основным недостатком проекта, противоречащий принципам правового госу-

дарства, подчеркивал правовед, – стремление к безграничному усилению власти губернатора<sup>45</sup>. Другой его ошибкой, продолжавшей традицию XIX столетия, являлось включение органов административной юстиции в общую систему губернских учреждений, в результате чего губернатор становился их председателем. Авторам проекта преобразований пришлось примирять непримиримое – вводить один из важнейших институтов правового государства, административную юстицию и параллельно изыскивать новые способы «вооружения губернаторов» всей возможной полнотой власти.

Но программа П. А. Столыпина натолкнулась на сопротивление дворянской элиты. Как ни парадоксально, но, несмотря на то, что в стране происходило оскудение дворянского землевладения и дворянство на местах теряло свою власть, столичная элита сохраняла мощное влияние на власть. Ей вполне было по силам «положить под сукно» любой законопроект, ущемлявший ее интересы. По мнению Т. Шанина, одним из поворотных пунктов столыпинской эры стало его поражение в борьбе за законодательство по реформе системы управления. Это поражение было нанесено правительству правой оппозицией, которая отнеслась к реформе местных органов управления с открытой враждебностью. В «коалицию ненавистников» Столыпина входили влиятельные группировки внутри Государственного совета и объединенного дворянства, а также многие высокопоставленные чиновники, которые ощущали себя не у дел в свете новых политических экспериментов, и большая часть «камарильи» в союзе с крайне правыми политиками Думы<sup>46</sup>.

Основные замечания комиссии по рассмотрению законопроектов о реформе местного управления (1908) касались целесообразности и своевременности коренной ломки всего строя местного управления. Возражения членов комиссии сводились к следующему. Любые новшества должны вводиться постепенно, законодательство должно идти в этом отношении путем частичных поправок и улучшений. Для того, чтобы недостатки были менее ощутимыми, отдельные части административного механизма должны постепенно притираться друг к другу и приравниваться к требованиям жизни. Цель законодательной власти должна состоять в своевременном внесении мелких поправок, на необходимость которых

указывает практика. Не следует реформу начинать с разрушения<sup>47</sup>. Другим важным (но вполне традиционным) мотивом критиков законопроектов была несвоевременность преобразований. Принципиально соглашаясь с предоставлением общественным учреждениям широкого простора в их деятельности и полного невмешательства в дела всех общественных организаций, члены комиссии тем не менее говорили о том, что в смутные послереволюционные времена реформа «неизбежно усложнит и затруднит всю административную деятельность правительства»<sup>48</sup>. Заключительным выводом комиссии стало утверждение, что «существующие в настоящее время учреждения способны продолжать действовать и при новом государственном строе»<sup>49</sup>. Оснований для немедленного согласования системы местного управления с новой организацией высших государственных учреждений не было, ибо «политический строй далеко еще не окончательно определился»<sup>50</sup>. Ссылаясь на опыт Западной Европы, противники реформ заявляли, что «не всегда и не неизбежно система местного управления должна быть построена на тех же политических принципах, которые осуществлены в области государственных учреждений». Европейская практика доказывала, что государства с издавна действующими представительными учреждениями вовсе не спешили вводить принцип народного представительства в местные учреждения и, если вводили, то постепенно, растягивая реформу на несколько десятилетий.

На первый взгляд, аргументы кажутся убедительными и не вызывают возражений. Как показывает исторический опыт других стран, для трансформации институтов местного управления необходим продолжительный переходный период. Но получается, что не всегда корректно синхронное сравнение России с Европой, которой история отвела гораздо больше времени для модернизации. У России в начале XX столетия исторического времени не оставалось. Задачи динамичного социально-экономического, политического и культурного развития страны требовали современного и действенного управления не только в центре, но и в регионах. Оппоненты Столыпина «справа» сводили суть всех проектов к ущемлению дворянских интересов и нежелательности свободной от властей общественной деятельности. Однако они не видели или не хотели



видеть главный недостаток местного управления – отсутствие эффективного государственного всеобщего управления на волостном и уездном уровнях. Можно, на наш взгляд, согласиться с выводами П. Н. Зырянова, что «местная административная система была совершенно не приспособлена для выполнения тех сложных государственных задач, которые вставали в новый период истории»<sup>51</sup>, и сведение на нет законопроектов о волостном и уездном управлении обрекло Российскую империю на застой в политическом развитии<sup>52</sup>. Именно дворянство, считает историк, провалило волостную и уездную реформу, руководителем уезда оставался предводитель дворянства, исполнявший эту роль крайне плохо<sup>53</sup>.

В 1914 г. Министерство внутренних дел вновь вернулось к обсуждению вопроса об уездном управлении. Для обсуждения нового и уже последнего в императорской России законопроекта о местном управлении было создано совещание под председательством товарища министра внутренних дел Н. В. Плеве, открывшееся 11 октября 1914 г. Сущность и основная мысль будущей уездной реформы были те же, что и в прежних проектах: объединение управления уездом в руках полномочного и ответственного представителя правительственной власти, которому присваивается наименование вице-губернатора; сближение на деловой почве коронных должностных лиц и общественных сил и перенос в уезд ряда дел из губернских учреждений. Проект ставил во главе уездного управления вице-губернатора, облеченного значительными административными полномочиями и, оставляя за предводителем дворянства председательство в уездном земском собрании, предоставляло вице-губернатору председательствовать в уездном совете. Уездный совет под председательством вице-губернатора являлся бы высшим правительственным местом в уезде<sup>54</sup>. В остальных своих частях проект отчасти воспроизводит предшествующие проекты, а отчасти в нем отражены и некоторые пожелания совета по делам местного хозяйства, заявленные еще при П. А. Столыпине.

Высказывались предложения присвоить новой должности вице-губернатора наименование «начальник уезда». Таким образом, правительство стремилось придать ему большую авторитетность в глазах населения, создать «маленького губернатора», тем более что по настоящему проекту он во всех присутствиях и собраниях

имеет первенство перед уездным предводителем дворянства. Любопытно, что высказывалось даже предложение о древнерусском наименовании – «воевода»<sup>55</sup>. Но и этот законопроект дальнейшего движения не получил. Затягивающаяся в самый сложный узел социально-экономических и политических противоречий Первая мировая война нарушила социальную стабильность в обществе, отвлекла все силы правительства на преодоление кризиса.

Подводя итог, приходится констатировать, что состояние местного управления в начале XX в. являлось напряженной и болезненной проблемой. Не раз историки упрекали Николая II в утрате чувства самосохранения, но эти упреки в основном касались реформирования центральных органов власти. Мало кто обращает внимание, насколько остра и актуальна была проблема управления регионами, где закладывались основы будущих потрясений. Если В. П. Булдаков говорит о революции 1917 г., как о «спрятавшейся» до поры до времени смуте<sup>56</sup>, то, надо полагать, «пряталась» она именно в регионах. В экстремальных условиях войны и революции местные власти показали свою слабость и неэффективность. Общество и администрация параллельно действовали на одной территории, имея одинаковые функции и объект приложения. Выскажем предположение, что двоевластие и многовластие 1917 г. стали возможными из-за неразберихи и пестроты разных уровней местного управления, противостояния местных учреждений, фактического отсутствия власти на уездном уровне. К революции, на наш взгляд, также привело и недостаточное развитие самоуправления, отсутствие обратных связей между обществом и государством. Органы самоуправления не смогли (не успели) заполнить того отчуждения между обществом и государством, которое возникло после 1861 г., когда традиционные институты управления были разрушены, а новые еще только создавались. Становится понятной та легкость, с какой население отказывалось от прежних институтов в 1917 г. Даже демократизация земской избирательной системы и введение волостного земства не смогли сохранить земские учреждения. Сначала население проявило массовый абсентеизм на выборах, как показали новейшие исследования<sup>57</sup>, а затем индифферентно отнеслось и к упразднению земств. В глазах местного населения земское самоуправление ассоциировалось с пре-

жней малоэффективной системой. Земцы не смогли удержать власть без четко работающей государственной системы. Когда рухнул царизм, отменили губернаторов (те скрепы, на которых держалась Российская империя), страну захлестнула анархия и наперебой стали создаваться местные власти разного покроя.

---

<sup>1</sup> Российский государственный исторический архив (далее РГИА). Ф. 1282. Оп. 2. Д. 29. Л. 46 об.

<sup>2</sup> Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1903. Т. 2. С. 392.

<sup>3</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 39. Отд. 1. № 40458. Ст. 43.

<sup>4</sup> Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Ч. 2. Органы управления // Градовский А. Д. Собр. соч. СПб., 1903. Т. 8. С. 539–540.

<sup>5</sup> См.: Гаврилов Д. В. Губернское управление в дорволюционной России // Арх. Урала. 1995. № 2. С. 195–196.

<sup>6</sup> См.: Ивановский В. В. Русское государственное право. Казань, 1898. Т. 2. С. 449.

<sup>7</sup> Корф С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1. Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России. СПб., 1910. С. 358.

<sup>8</sup> РГИА. Ф. 1316. Оп. 1. Д. 128. Л. 41, 121.

<sup>9</sup> Там же. Л. 47.

<sup>10</sup> Там же. Л. 54.

<sup>11</sup> Там же. Л. 37.

<sup>12</sup> РГИА. Ф. 1234. Оп. 1. 1903–1904. Д. 1. Л. 7.

<sup>13</sup> См.: Страховский И. М. Губернское устройство // Журн. М-ва юстиции. 1913. № 8. С. 78.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 75–88.

<sup>15</sup> Корф С. А. Административная юстиция в России С. 433, 443.

<sup>16</sup> РГИА. Ф. 1234. Оп. 1. 1903–1904. Д. 1.

<sup>17</sup> Там же. Л. 2 об.

<sup>18</sup> Там же. Л. 3 об.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Там же. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 189. Л. 20 об.; Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь в конце XIX–начале XX века: проблема регионального управления // Отеч. история. 1994. № 2. С. 73.

<sup>21</sup> См.: Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.): Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. СПб., 1999. Т. 2. С. 174.

<sup>22</sup> См.: Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи. С. 238; Данилова Л. В., Данилов В. П. Крестьянская ментальность и община // Менталитет и аграрное развитие России (XIX–XX вв.). М., 1996. С. 22–39; Поршнев

ва О. С. Менталитет и социальное поведение рабочих, крестьян и солдат России в период первой мировой войны (1914–1918). Екатеринбург, 2000.

<sup>23</sup> См.: Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи. С. 238.

<sup>24</sup> См.: Российский старый порядок: опыт исторического синтеза: Круглый стол // Отеч. история. 2000. № 6. С. 93.

<sup>25</sup> РГИА. Ф. 1288. Оп. 1. 1908. Д. 26. Л. 1–1 об.

<sup>26</sup> См.: Шанин Т. Революция как момент истины, 1905–1907 гг. – 1917–1922 гг. М., 1997. С. 373.

<sup>27</sup> Вчисло Ф. Отношения между правительством и местной властью: Столыпин и третьеиюньская монархия // Реформы или революция? Россия 1861–1917. СПб., 1992. С. 46.

<sup>28</sup> РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 29. 1914. Л. 46, 133.

<sup>29</sup> Там же. Л. 1.

<sup>30</sup> Корф С. А. Административная юстиция в России. С. 432.

<sup>31</sup> РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 29. Л. 46–48, 79–102, 105–129.

<sup>32</sup> Цит. по: Корф С. А. Административная юстиция в России. С. 389.

<sup>33</sup> РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 29. Л. 47.

<sup>34</sup> Там же. Л. 47 об.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> См.: Власть и реформы. СПб., 1996. С. 598.

<sup>37</sup> См.: Дякин В. С. Столыпин и дворянство: (Провал местной реформы) // Проблемы крестьянского землевладения и внутренней политики России. Доктобровский период. Л., 1972. С. 238.

<sup>38</sup> РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 29. 1914. Л. 46, 131.

<sup>39</sup> Там же. Ф. 1288. Оп. 1. 1908. Д. 26. Л. 10 об.

<sup>40</sup> Там же. Л. 12.

<sup>41</sup> См.: Корф С. А. Административная юстиция в России; Дякин В. С. Столыпин и дворянство; *Wtislav F.* Reforming Rural Russia: State, Local Society, and National Politics, 1855–1914. Princeton, 1990; Вчисло Ф. Отношения между правительством и местной властью. С. 43–55.

<sup>42</sup> Вчисло Ф. Отношения между правительством и местной властью. С. 44.

<sup>43</sup> См.: Там же.

<sup>44</sup> Корф С. А. Административная юстиция в России. С. 468.

<sup>45</sup> См.: Там же. С. 470.

<sup>46</sup> См.: Шанин Т. Революция как момент истины, 1905–1907 гг. – 1917–1922 гг. С. 374–375.

<sup>47</sup> РГИА. Ф. 1288. Оп. 1. 1908. Д. 26. Л. 1 об.

<sup>48</sup> Там же. Л. 2 об.

<sup>49</sup> Там же. Л. 7.

<sup>50</sup> Там же. Л. 7 об.

<sup>51</sup> См.: Зырянов П. Н. Социальная структура местного управления, 1861–1914 гг. // Ист. зап. М., 1982. Т. 107. С. 297.

<sup>52</sup> См.: Зырянов П. Н. Третья Дума и вопрос о реформе местного суда и волостного управления // Вопр. истории. 1973. № 9. С. 62.

<sup>53</sup> См.: Российский старый порядок: Опыт исторического синтеза: Круглый стол // Отеч. история. 2000. № 6. С. 68.

<sup>54</sup> РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 29. Л. 48.

<sup>55</sup> Там же. Л. 50–50 об.

<sup>56</sup> См.: Российский старый порядок. С. 65.

<sup>57</sup> См.: Ярков Ю. М. Становление органов государственной власти и массовых общественных организаций в Пермской губернии (март – октябрь 1917). Екатеринбург, 2000.

*В. Н. Бровкин*

## **Большевики и крестьянство России в 1921–1925 гг.: лицом к деревне, лицом к поражению**

Социальное и политическое развитие российской деревни обычно рассматривается в контексте того, что случилось до и после нэпа. Однако нэп был сравнительно мирным периодом, зажатым с двух сторон величайшими катаклизмами российской истории XX в.: Гражданской войной, с одной стороны, и сталинским террором – с другой. Что касается Гражданской войны, то ее обычно ошибочно воспринимают как войну главным образом между белыми и красными. На самом деле двумя наиважнейшими противниками в Гражданской войне были государство и крестьянство. Как я писал в своей книге «За линией фронта гражданской войны. Политические партии и социальные движения в России 1917–1921», это была война крестьян против насилия государства, т. е. против продотрядов, против призыва в армию и белых и красных, против разверстки семенной, гужевой, трудовой и всякой другой. Эта война затронула каждую губернию и унесла больше жизней, чем военные кампании между белыми и красными. Реквизиционные, карательные отряды, целые армии были посланы на подавление крестьянских восстаний. Зеленые отряды, массы дезертиров, взятие заложников, голод, разруха и лагеря для казаков – вот лишь немногие образы той ужасной Гражданской войны<sup>1</sup>.

В 1928 г. начался новый этап насилия над крестьянами. Хотя этот этап чаще всего называют коллективизацией, дело было вовсе не в создании коллективных хозяйств, а в уничтожении способности крестьян определять цены на зерно. Это была новая война